Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 432

Wijziging van de Wet wapens en munitie, de Flora- en faunawet en de Wet natuurbescherming in verband met de versterking van het stelsel ter beheersing van het legaal wapenbezit

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 18 december 2015 en het nader rapport d.d. 17 maart 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 november 2015, no. 2015001980, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet wapens en munitie en de Flora- en faunawet in verband met de versterking van het stelsel ter beheersing van het legaal wapenbezit, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe beter te waarborgen dat legale wapens alleen in handen komen en zijn van diegenen die kunnen omgaan met de vergaande verantwoordelijkheid die wapenbezit met zich brengt. Dit resulteert in een verzwaarde screening voor wapenbezitters.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Zo zou in het licht van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer nadere aandacht moeten worden besteed aan de noodzaak voor verdere verwerking van de verzamelde persoonsgegevens.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 november 2015, nr. 2015001980, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 december 2015, nr. W03.15.0393/II, bied ik U hierbij aan.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34432-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering aanleiding tot het maken van enkele inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is. De Afdeling acht op onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. Het valt de Afdeling bijvoorbeeld op dat in het wetsvoorstel de artikelen uit de Wet politiegegevens welke het mogelijk maken om vastgelegde gegevens door de politie aan derden te verstrekken, niet buiten toepassing zijn verklaard.

1. Verdere verwerking persoonsgegevens

Naar aanleiding van het schietincident in 2011 in Alphen aan den Rijn heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid het stelsel ter beheersing van het legale wapenbezit onderzocht en enkele aanbevelingen gedaan om het stelsel te verbeteren.[2] *De aanbevelingen hielden onder meer in dat zou moeten worden gekomen tot een regeling die de belanghebbende verplicht meer inzicht te verschaffen in zijn persoonlijke situatie met het oog op de beoordeling van de vraag of hem of haar een vuurwapen kan worden toevertrouwd. De verzwaarde screening voor wapenbezitters, die dit wetsvoorstel introduceert, bestaat uit de volgende elementen:*

(a) *een verplichte aanvraag in persoon, met een verplichte psychologische test («e-screener») en opgave van tenminste drie referenten, alsmede persoonlijke aanwezigheid bij controle op de opslagmogelijkheden voor wapens in het huis of bedrijf van de aanvrager,*
(b) *een controle op verplichte psychiatrische opnames in het verleden bij de aanvraag en*
(c) *een doorlopende controle op psychiatrische opnames voor houders van een bevoegdheidsdocument.*

Bij het gebruik van de e-screener en het onderzoek op basis van referenten worden persoonsgegevens verzameld en verwerkt. Volgens de regering wordt de verwerking van deze gegevens genormeerd door de Wet politiegegevens.[3] *Naar aanleiding van de eis in artikel 8 EVRM dat de inbreuk op de privacy zo beperkt mogelijk moet zijn, wordt in de toelichting gesteld:*

«Daarom wordt voorgesteld de artikelen 8 en tot met 12 van de Wet Politiegegevens op grond waarvan verdere verwerking van verzamelde gegevens is toegestaan, niet van toepassing te verklaren op de gegevens die in het kader van de e-screener en de BOPZ-melding door de officier van justitie worden verstrekt. Deze gegevens mogen daarmee niet voor andere doelen worden gebruikt of verstrekt.»[4]

Gelet op deze toelichting valt het de Afdeling op dat in het wetsvoorstel de artikelen uit de Wet politiegegevens welke het mogelijk maken om vastgelegde gegevens door de politie aan derden te verstrekken, niet buiten toepassing zijn verklaard.[5] *Dit betekent dat in het kader van de screening verzamelde gegevens onder omstandigheden kunnen worden verstrekt aan derden, bijvoorbeeld de burgemeester in het kader van de handhaving van de openbare orde. In bijzondere gevallen kan bovendien verstrekking plaatsvinden aan personen of instanties voor het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven of voor het opsporen van strafbare*

---

[2] Onderzoeksraad voor veiligheid, Wapenbezit door sportschutters, Onderzoek naar het stelsel ter beheersing van het legaal wapenbezit naar aanleiding van het schietincident in Alphen aan de Rijn op 9 april 2011, Den Haag, september 2011.
[3] Toelichting op artikel 7b.
[4] Toelichting, paragraaf 3 Privacyaspecten, tweede alinea.
[5] Artikel 7b van de Wet wapens en munitie en artikel 38a, vierde lid, van de Flora- en faunawet.

feiten.[6] Hiermee krijgt de verwerking van persoonsgegevens een grotere reikwijdte dan als doel is vermeld, namelijk het waarborgen dat legale wapens alleen in handen komen van hen die deze verantwoordelijkheid kunnen dragen.[7]

De Afdeling wijst erop dat onder meer de Wet politiegegevens bepaalt dat persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.[8] In de toelichting wordt niet gemotiveerd waarom de verdere verstrekking verenigbaar is met het oorspronkelijke doel. De noodzaak voor de verdere verwerking van gegevens die uit de e-screener en het referentenonderzoek of de BOPZ-melding naar voren komen, wordt in de toelichting ook niet gemotiveerd.[9] Dit klemt temeer nu het kan gaan om gegevens betreffende de (psychische) gezondheid van de aanvrager. Dergelijke gevoelige gegevens mogen slechts worden verwerkt voor zover dit voor het doel van de verwerking onvermijdelijk is.[10]

De Afdeling adviseert de noodzaak van de mogelijkheid van het verstrekken van persoonsgegevens aan anderen dan de politie nader te motiveren en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

1. Verdere verwerking persoonsgegevens

De Afdeling wijst er op dat in de toelichting niet is gemotiveerd waarom de artikelen in de Wet politiegegevens die het mogelijk maken om aan derden gegevens te verstrekken die worden verkregen op grond van de in het wetsvoorstel opgenomen verzwaarde screening, niet buiten toepassing zijn verklaard, terwijl de artikelen die betrekking hebben op de verdere verwerking door de politie zelf wel buiten toepassing zijn verklaard. De opmerking van de Afdeling is aanleiding geweest het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen. Bij nader inzien moet ook de mogelijkheid van verstrekking aan derden voor deze gegevens zo beperkt mogelijk blijven. Daarom is alsnog zo veel mogelijk voorzien in buiten toepassing verklaring van de artikelen die verstrekking aan derden van de betreffende gegevens mogelijk maakt.
De Wet politiegegevens onderscheidt verplichte en niet verplichte verstrekkingen aan derden. De verplichte verstrekking van gegevens op grond van artikel 16 wordt in het wetsvoorstel volledig uitgezonderd. De mogelijkheid van verstrekking van de gegevens aan inlichtingendiensten en buitenlandse opsporingsinstanties (artikel 17) wordt open gehouden. Artikel 17 van de Wet politiegegevens geeft de bevoegdheid en niet de verplichting om politiegegevens te verstrekken. Er zal hierbij steeds een individuele belangenafweging plaats kunnen vinden. Internationale uitwisseling van gegevens die te maken hebben met de achtergrond en relaties van personen aan wie een wapenverlof is geweigerd, of van wie

[6] Vergelijk de artikelen 16 en 19 van de Wet politiegegevens.

[7] Toelichting, paragraaf 1.2 Doelstelling, eerste alinea.

[8] Vergelijk artikel 3, derde lid, van de Wet politiegegevens: Politiegegevens worden uitsluitend voor een ander doel verwerkt dan waarvoor zij zijn verkregen voor zover deze wet daar uitdrukkelijk in voorziet, deze verwerking niet onverenigbaar is met het doel waarvoor deze gegevens zijn verkregen en de verwerking voor dat andere doel overigens noodzakelijk is en in verhouding staat tot dat doel. De verdere verwerking is alleen mogelijk door personen en instanties die bij of krachtens de wet met het oog op een zwaarwegend algemeen belang zijn aangewezen.

[9] Voor zover is bedoeld om verstrekking aan derden van gegevens die de politie heeft verkregen uit de psychologische test en referentenonderzoek niet mogelijk te maken, verdienen de voorgestelde artikelen 7b van de Wet wapens en munitie en 38a, vierde lid, van de Flora- en faunawet aanpassing.

[10] Vergelijk EHRM 25 februari 1997, NJ 1999, 516 (Z./Finland) waarin het Europees Hof bepaalde dat de verwerking van medische gegevens met speciale zorg moet worden omgeven, alsmede artikel 5 van de Wet politiegegevens dat in de hoofdtekst is weergegeven.

het is ingetrokken, moet in bijzondere gevallen mogelijk blijven. Eenzelfde overweging geldt voor de verstrekking van deze gegevens aan de nationale inlichtingendiensten.
Op nog één ander punt in het wetsvoorstel geldt voor verstrekking van gegevens aan derden buiten de politie ook een uitzondering, namelijk indien sprake is van afhandeling door een ander dan de korpschef van een verzoek om een bevoegheidsdocument voor een wapen, waarvoor de verzwaarde screening geldt. In enkele gevallen is op grond van de Wet wapens en munitie (Wwm) immers niet de korpschef, maar de Minister van Veiligheid en Justitie hiertoe bevoegd. Ook geldt dat tegen beslissingen van de korpschef onder de Wwm administratief beroep open staat bij de Minister. Deze verstrekkingsmogelijkheid moet uiteraard behouden blijven. In het Besluit politiegegevens wordt verstrekking van politiegegevens aan de Minister van Veiligheid en Justitie ter uitvoering van de Wet wapens en munitie reeds genormeerd.

Het wetsvoorstel en de toelichting zijn aan het bovenstaande aangepast.

2. Unierechtelijke aspecten

Op Unierechtelijk niveau is de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens geregeld in Richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991,[11] *waaronder mede de eisen voor het verwerven en voorhanden hebben van vuurwapens (artikel 5). Ook ligt er een recent voorstel voor een richtlijn tot wijziging van richtlijn 91/477/EEG voor.*[12] *De verhouding van het wetsvoorstel tot genoemde richtlijn en het voorstel tot wijziging daarvan behoeft aandacht, evenals de eventuele noodzaak tot kennisgeving (artikel 15 van de richtlijn) dan wel notificatie.*[13] *In de toelichting dient tevens aandacht te worden besteed aan het Handvest van de grondrechten van de EU (en dan in het bijzonder de artikelen 7 en 8) voor zover het voorstel uitvoering van Unierecht behelst. De Afdeling adviseert in de toelichting op de Unierechtelijke aspecten in te gaan.*

2. Unierechtelijke aspecten

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het wetsvoorstel op de Unierechtelijke aspecten in te gaan. De Afdeling wijst er daarbij op dat recentelijk door de Commissie van de Europese Unie een voorstel tot wijziging van de *Richtlijn inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens* (Richtlijn 91/477/EEG) is gedaan.[14]

Paragraaf 3 van de memorie van toelichting is conform het advies van de Afdeling aangevuld. Aan de relatie van het wetsvoorstel met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de EU is aandacht besteed.

Ook is aandacht geschonken aan de verplichting tot notificatie onder de Richtlijn. In de toelichting wordt toegelicht dat met het huidige wetsvoorstel geen wijziging wordt beoogd van de – op grond van de Richtlijn verplichte – veiligheidsafweging die bij de verstrekking van een bevoegdheidsdocument moet worden gemaakt. De Richtlijn stelt geen eisen aan de informatie die in dat verband van de aanvrager wordt verlangd. Op grond hiervan is de regering van oordeel dat het

[11] Richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PbEEG 1991, L 256/51), zoals gewijzigd bij Richtlijn 2008/51/EG van het Europees parlement en de Raad van 21 mei 2008 (PbEG 2008, L 179/5).
[12] Voorstel van de Commissie van 18 november 2015, COM(2015) 750 final.
[13] Zie ook Aanwijzing 261a van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
[14] Voorstel van de Commissie van 18 november 2015, COM(2015) 750 final.

wetsvoorstel weliswaar een verzwaring van de screening regelt, maar dat daarmee geen sprake van een strengere maatregel in de zin van de Richtlijn. Kennisgeving aan de Commissie op grond van artikel 15 van de Richtlijn is zodoende niet verplicht.

De regering ziet overigens in de recente voorstellen tot wijziging van de Richtlijn een bevestiging van het beleid dat meer objectiveerbare informatie over de aanvrager beschikbaar moet zijn, alvorens tot een oordeel over de verstrekking van een bevoegdheidsdocument kan worden overgegaan. De wijziging van de Richtlijn zal waarschijnlijk nopen tot wijziging van de Wwm.

3. Delegatie

In het voorgestelde artikel 6a, vierde lid, van de Wet wapens en munitie is bepaald dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gegeven over het bepaalde in het eerste en tweede lid.[15] *Het tweede lid stelt dat het eerste lid niet van toepassing is op de aanvrager die reeds in het bezit is van een in het eerste lid genoemde erkenning, verlof, of ontheffing waarvan de geldigheidsduur nog niet is verstreken, tenzij de toepassing van de onderdelen b, c of d, naar het oordeel van de korpschef of Onze Minister, noodzakelijk is voor een deugdelijke beoordeling van het bepaalde in artikel 7, eerste lid, onderdeel b. In de toelichting wordt niet ingegaan om wat soort regels het kan gaan met betrekking tot het tweede lid.*

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen, dan wel in het voorgestelde artikel 6a, vierde lid, van de Wet wapens en munitie «en tweede lid» te laten vervallen.

3. Delegatie

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het voorgestelde artikel 6a, vierde lid, waarin een grondslag wordt gegeven om regels te geven over het eerste en tweede lid van artikel 6a, toe te lichten om wat voor soort regels het kan gaan, dan wel in het voorgestelde artikel 6a, vierde lid, de verwijzing naar het tweede lid te laten vervallen.

De regering volgt het advies van de Afdeling om geen mogelijkheid te creëren om nadere regels te stellen over artikel 6a, tweede lid, Wwm. In deze bepaling wordt de beslissing om toch (delen van) de verzwaarde screening op te leggen bij de verlenging van het bevoegheidsdocument aan het oordeel van de korpschef gelaten. Bij nader inzien is het niet goed denkbaar dat er nadere regels worden gesteld over de gevallen waarin hij bij deze afweging tot een bepaald oordeel moet komen. Het wetsvoorstel is daarom aangepast.

4. Redactionele bijlage

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

[15] Het voorgestelde tweede lid luidt: Het eerste lid, met uitzondering van onderdeel a, is niet van toepassing op de aanvrager die reeds in het bezit is van een in het eerste lid genoemde erkenning, verlof of ontheffing waarvan de geldigheidsduur nog niet is verstreken, tenzij de toepassing van de onderdelen a, b, c, of d, naar het oordeel van de Korpschef of Onze Minister, noodzakelijk is voor een deugdelijke beoordeling van het bepaalde in artikel 7, eerste lid, onderdeel b.

4. Redactionele bijlage

Aan de redactionele opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een geconstateerde omissie weg te nemen. Aanvankelijk verwees artikel 7a uitsluitend naar de artikelen 12, 14a en 20 van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen. Bij nader inzien moet de verplichting tot melden van BOPZ-maatregelen door de officier van justitie ook de artikelen 15 en 35 omvatten, aangezien ook voor de in die artikelen geregelde *machtiging tot verlenging van de inbewaringstelling* en de *rechterlijke machtiging op eigen verzoek* het criterium dat betrokkene een gevaar kan opleveren, in belangrijke mate bepalend is voor oplegging van de betreffende maatregel. Het gevaar dat mogelijk kan uitgaan van de betrokkene is in al deze gevallen relevant voor de vraag of hem een wapen kan worden toevertrouwd en de kennis die de officier van justitie hierover heeft dient hij met de korpschef te delen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K.H.D.M. Dijkhoff

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.15.0393/II

- Artikel IV van het wetsvoorstel en de toelichting op artikel IV en artikel VI opnemen.